

La persistencia de la inequidad y la desigualdad en la educación en Colombia

Persistence of Unfairness and Inequality in Colombia's Education

Gustavo Junca Rodríguez*



Resumen

Este documento muestra cómo la desigualdad y la inequidad en la educación colombiana se correlacionan negativamente con distintos indicadores de pobreza y de desempeño en pruebas como las Saber 11 al final del bachillerato. Especialmente, dicha inequidad y desigualdad están asociadas a las regiones que votaron a favor del Sí en el plebiscito por la paz; es decir, las regiones en donde la presencia del Estado ha sido casi nula, que parecen ser las que tienen más esperanza de que el posconflicto los incluya como región en la senda de desarrollo. El artículo argumenta cómo el programa Ser Pilo Paga fortalece la educación privada y aumenta la inequidad. La educación, entendida como un bien común, no solo como “recibir alguna educación” sino como un derecho a “estar bien educado”, a “tener una educación de calidad”, implica combinar todos los bienes de mercado y los de no-mercado de tal manera que permitan que ese derecho a la educación sea una realidad.

Citar este artículo como: Junca Rodríguez, G. (2018). La persistencia de la inequidad y la desigualdad en la educación en Colombia. *Revista Papeles*, 10(19), 26-39.

Fecha recibido: 22 enero 2018

Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2018

* Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del grupo de Investigación Interdisciplinaria en Pedagogía del Lenguaje y las Matemáticas (GIPLYM). Este artículo se desarrolló durante la pasantía académica como estudiante del Doctorado Interinstitucional en Educación de la Universidad Francisco José de Caldas. Agradezco los comentarios del Dr. Carlos Vasco. Cualquier error es responsabilidad del autor. Agradezco los comentarios del Grupo de Controversias de la Facultad de Ciencias Económicas. Email: gajuncar@unal.edu.co

Palabras clave: educación superior, desarrollo económico, desigualdad, desarrollo regional.

Abstract

This paper shows how inequity and inequality in Colombian education are negatively correlated with several indices of poverty and of performance in tests like Saber 11 (High-School exit). Inequity and inequality are associated in a spatial way with the poorest regions that cast more Yes-votes in favor of Peace Plebiscite, regions where there has been little or no State presence during decades but now have some hope of being included in the regional development path in the current post-conflict policy. This paper argues how programs like Ser Pilo Paga favor private education and increase inequity. Education as a common good implies that the right not only to “receive some education”, but “to be well educated” or “to have a quality education” implies a combination of market and non-market goods and services that support the realization of this right to education.

Keywords: higher education, economic development, inequality, regional development.

Introducción

Los resultados del plebiscito por la paz que se realizó en el 2016 para ratificar el Primer Acuerdo de La Habana y que dieron como ganador al No, independientemente de su impacto en la dinámica política de los partidos y en la incertidumbre sobre la implementación de los acuerdos, evidenciaron una ideología de género que podría denominarse “cristiana” y una ideología conservadora que podría calificarse como “radical”.

La ideología cristiana de género admite únicamente la existencia de matrimonios entre un hombre y una mujer, donde el sexo biológico del individuo (varón o mujer) determina su género como construcción de identidades y roles sociales. Esta ideología subsiste frente a una realidad social multicultural, multirracial, plurirreligiosa y multigénero, que se encuentra en todo el mundo y en todo el país, incluso al interior de muchas familias cristianas. Este fundamentalismo religioso de algunas corrientes católicas y de la gran mayoría de las iglesias evangélicas va en contravía de las ideologías llamadas “modernas” o “liberales”, del estado laico, de la Constitución de 1991, y aun de la

jurisprudencia de la Corte Constitucional a favor de la pluralidad religiosa, étnica, racial y de género, así como el respeto a los derechos de las minorías.

La ideología conservadora más radical cabalga sobre el fantasma del comunismo, donde pensar en un país más tolerante y pluripartidista que incluya una propuesta de corte socialista, por moderada que sea, carga con el imaginario del fracaso del modelo bolivariano en Venezuela, del modelo cubano, del nicaragüense y del de la antigua Unión Soviética. Esta ideología también subsiste frente a una realidad social que dejó atrás la guerra fría, que derribó el muro de Berlín, que permite proyectos socialistas democráticos en gran parte del mundo occidental, como en los países escandinavos, y que ha elegido democráticamente gobiernos socialistas exitosos como son el caso de Chile, Bolivia o Uruguay¹.

¹ Es necesario hacer un estudio más detallado sobre la corrupción al interior de gobiernos de izquierdas y derechas en América Latina, debido a que los recientes escándalos empañan los posibles logros políticos, sociales y económicos.

El discurso plano, donde el rumor y la desinformación imperan, orientado a exacerbar los miedos y las fobias, evidencia el fracaso del modelo educativo para construir una sociedad más equitativa e incluyente. Más grave aún, refleja un tipo de educación donde la inequidad y la desigualdad están profundamente enraizadas en el modelo educativo, el cual ni siquiera da herramientas para la lectura crítica de los textos y las imágenes que inundan todos los medios y redes sociales.

Es así como el problema de la desmovilización de alrededor 17.500 combatientes suena irrisorio, comparado con el problema de fondo que es el de la reincorporación al tejido social de las vastas regiones de nuestro territorio que fueron más afectadas por la guerra y vivieron y siguen viviendo más alejadas del Estado central. Una incorporación, primero, desde una perspectiva de la presencia del Estado (acceso a la justicia, garantía de derechos individuales y sociales, acceso a servicios básicos de salud, educación y servicios públicos domiciliarios, etc.) y, segundo, que al mismo tiempo permita la construcción de las bases estables para un desarrollo socioeconómico sustentable. En palabras simples, una reincorporación basada en una reparación económica, social y política (RESP) efectiva.

La votación geográfica del plebiscito de 2016 refleja la inequidad en la concentración de las oportunidades económicas, sociales y políticas, producida por el abandono estatal por largos años de las regiones más pobres. Una primera desigualdad social y económica en términos espaciales. En efecto, como se muestra en el gráfico 1, los departamentos donde ganó el No (color Naranja), corresponde a aquellos departamentos donde ha llegado un mayor grado de desarrollo y presencia estatal, pese al conflicto armado de más de 50 años. Mientras que los departamentos donde ganó el Sí (color Verde), corresponde a aquellos donde, en general, la presencia del Estado ha sido casi inexistente y quienes han vivido con más intensidad el

Gráfico 1. Distribución espacial de los resultados del plebiscito 2016¹



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Resultado Plebiscito (2016).

conflicto armado, con excepción de Bogotá D. C. y Boyacá con una dinámica electoral distinta.

Este trabajo quiere mostrar con indicadores cuantitativos cómo el modelo educativo ha contribuido a fortalecer la persistencia de la inequidad y la desigualdad, privilegiando la educación privada por encima de la educación pública en todos los niveles de formación, en el sentido de reducir la garantía del derecho universal a la educación en la oferta estatal de una pobre educación pública para los más pobres y de garantizar el derecho a la buena educación solo en las instituciones más costosas del sector privado.

¹ En lo que sigue del texto, mantendremos la convención de los colores. Verde corresponde a los departamentos donde ganó el Sí, mientras que el color naranja corresponde a los departamentos donde ganó el No. Es necesario aclarar que los resultados a nivel municipal no muestran una tendencia tan clara como los resultados a nivel departamental.

Educación como un bien común

La teoría de los bienes públicos y privados desde la perspectiva de mercado fue desarrollada a partir de los 50. Este planteamiento, desde una perspectiva liberal de mercado, clasificó los bienes entre públicos y privados. Un bien como la seguridad o la justicia corresponde a un bien público puro si no hay una tarifa que limite el acceso y si la demanda de un individuo no afecta la demanda de otros. Es decir, todos tienen derecho a entablar una tutela o una demanda penal o de divorcio sin ningún costo, y, al mismo tiempo, no hay límite para el número de demandas o de tutelas. Los bienes privados, por el contrario, pueden limitar el acceso a través del precio, y la demanda de un individuo excluye la demanda del mismo bien por parte de otros.² Esta definición técnica permitió implementar una ideología económica de mercado para que distintos servicios que ofrecía el Estado, como la educación, la salud y los servicios básicos de agua y electricidad (sin dejar de llamarse “bienes públicos”), fueran proveídos por el sector privado con ánimo de lucro bajo los principios de una mayor eficacia y eficiencia que emergería por la competencia del mercado.

Para el caso colombiano, en los siglos XIX y XX el sector privado en general y, en particular, las parroquias y comunidades religiosas, estuvieron a cargo de gran parte de la educación; pero fue a partir de los 90, con la nueva ley general de educación, cuando el sector privado laico encontró en la legislación y en la administración oficial la posibilidad de implementar un modelo de educación cada vez más excluyente en todos los niveles (primaria y secundaria básica, bachillerato y universidad). Este proceso creciente de considerar la educación como un servicio de provisión de un bien público que puede ser prestado por el

sector privado y el sector público ha tenido un impacto restrictivo en el acceso a la educación entendida como un derecho, pues este derecho abstracto pudo limitarse solo a “recibir alguna educación”, no un derecho a “estar bien educado” o a “tener una educación de calidad”. No de otra forma se explica cómo la despreocupación creciente del Estado por la educación pública haya generado que la brecha entre los colegios públicos y privados fuera cada vez mayor a lo largo del tiempo³. La brecha en los resultados de las Pruebas Saber, para todos los niveles, aplicadas por el Icfes, refleja dicha inequidad y desigualdad creciente. Distintos trabajos (Bonilla, 2014; Junca, 2016) sobre desempeño en los resultados muestran una gran heterogeneidad y en particular un menor desempeño de las instituciones públicas, controlado por factores socioeconómicos.

Este proceso de exclusión e inequidad en la educación ha sido un fenómeno global que ha limitado el derecho a la educación en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos en muchos países del mundo. Como menciona el informe de la Unesco (2015), las políticas de privatización —aquí entendidas como el “proceso que permitió transferir actividades, activos, administración, funciones y responsabilidades relacionadas con la educación desde el estado o del sector público a instituciones y agencias privadas” (Unesco, 2015, p. 73)— no tuvieron el resultado esperado por los ideólogos de la eficacia y eficiencia del mercado. Estas políticas de privatización y disminución del tamaño del estado en la provisión de bienes tradicionalmente públicos, más conocidas como “políticas neoliberales”, crearon un modelo educativo donde el derecho de la educación proveído por el sector privado terminó excluyendo a muchos a través del precio y del número de cupos ofrecidos. En muchos

² Esta definición, que caracteriza un bien público, corresponde a los principios de No Rivalidad y No Exclusión (Stiglitz, 2003).

³ Para una revisión crítica de las políticas educativas en Colombia, ver Mejía (2007).

casos este proceso ha traído consigo procesos de segregación social en los que muchos de los colegios privados de élite, en Colombia, se convirtieron en clubes a los cuales accedías si formabas parte de cierta comunidad sociolingüística y si tenías un conjunto de relaciones sociales y económicas muy definidas, además de la capacidad de compra de una costosa acción en forma de un “bono” exigido por el club como prerrequisito de matrícula. A su vez, los bachilleres egresados de esos clubes incrementaron desproporcionadamente sus probabilidades de admisión a las mejores universidades.

Este fenómeno tuvo un impacto mayor en nuestro país en la medida en que desde 1994 no existe un currículo central definido por el Estado sino solo unos lineamientos curriculares y unos estándares básicos fácilmente superables por las instituciones privadas, los cuales pueden ser enmarcados y reinterpretados en los distintos proyectos educativos institucionales (PEI) de cada institución. Es así como la implementación de currículos internacionales y su variedad de contenidos e intensidades, en particular la enseñanza del idioma inglés, incrementaron las inequidades en la formación. Esto aunado a una legislación a favor de las iniciativas privadas que permitió inicialmente la financiación de inversiones a través de los mencionados “bonos”, los cuales —tras una pírrica prohibición por parte del Ministerio de Educación— se han camuflado como donaciones, colaboraciones a las asociaciones de padres de familia, contribuciones a proyectos específicos de infraestructura o simplemente como adelantos de matrículas y pensiones.

Como se refleja en el informe de la Unesco, el problema no es que el sector privado no hubiera estado involucrado en el sector educativo; siempre lo ha estado, sobre todo en Colombia. Lo que cambió fue el incremento de su participación, dentro una perspectiva más de negocio (así los colegios se declaren “sin ánimo de lucro”), con mayor capacidad de

exclusión a las familias de bajos ingresos y con una mayor penetración en todas las esferas de la educación.

Claramente, la concepción actual de la educación de calidad como un bien común, no solo como un bien público, y del derecho a la educación como un derecho a un mínimo de educación básica sino a una educación de calidad “desde la cuna hasta la tumba” (Gabriel García Márquez), busca resaltar la obligación del gobierno de garantizar a todos los individuos el derecho a la educación de calidad en igualdad de condiciones, es decir: respetar, completar de manera integral y proteger⁴ los distintos niveles de formación. Claramente, esta nueva perspectiva del bien común supera la versión ya tradicional de la educación como un bien público, al menos en tres aspectos.

Primero, la visión instrumentalista del bien público, de tal manera que la educación de calidad y el acceso a lo más elevado de la cultura y el conocimiento científico se entiendan como un bien colectivo en sí mismo. En segundo lugar, la educación como bien público debe respetar la diversidad de contextos y proveniencias, que en el caso de nuestro país implica el respeto a las distintas culturas indígenas y de grupos étnicos de negritudes y raizales, de manera que pueda proteger y garantizar esta diversidad cultural. Finalmente, la participación de todos los grupos involucrados es elemento esencial y permite el carácter de bien común.

La OCDE (2008, 2011, 2012), a la que aspira pertenecer Colombia, ha presentado algunas causas y soluciones a las crecientes desigualdades, en las que la educación de alta calidad para todos juega un papel central dentro de la nueva sociedad del conocimiento. Sin embargo, la perspectiva del gobierno del presidente Juan Manuel Santos durante sus ocho años de ejercicio fue la de seguir tratando a la educación como un bien público, no como un

⁴ Ver Unesco (2015) para una discusión más detallada.

bien común, y, más aún, a la educación de alta calidad como un bien público de difícil acceso para los estratos de bajos ingresos; por ello, sus políticas privilegiaron el fortalecimiento de las instituciones privadas. Varias propuestas para cerrar la brecha educativa van en esta dirección (CESU, 2014; Mora y Múnera, 2014).

La inequidad y desigualdad de los colegios se refleja en los resultados de las pruebas Saber 11. A mayor pobreza, menor desempeño educativo.

Inequidad y desigualdad regional en la educación

Pruebas Saber 11

En la medida que las políticas educativas han fortalecido la educación privada, las diferencias en el desempeño se han incrementado. En ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla la educación privada de alta calidad, principalmente a nivel de primaria y secundaria básica, como el bachillerato, muestra una brecha creciente con la educación ofrecida en los colegios públicos.

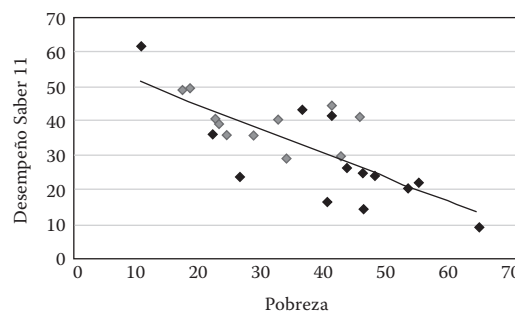
Los resultados en las pruebas Saber y el *ranking*⁵ de los colegios de alta calidad evidencian que solo algunas escasas experiencias educativas de algunos colegios públicos los ubican dentro de los primeros 300 colegios del país.

En dicho *ranking*, los mejores colegios privados, la mayoría de ellos concentrados en Bogotá, tienen una pensión que estaría entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales, sin contar los mencionados bonos (o adelantos de matrícula) ni los criterios de acceso en los términos usuales entre los clubes (ingreso, pertenecer a una comunidad extranjera o hablar su lengua, ser exalumno o hijo de exalumnos, etc.). Es innegable que estos ingresos por concepto de pensiones, matrículas y bonos han permitido un mejoramiento continuo de la calidad educativa en dichas instituciones a través de ampliaciones y mejoras en infraestructura educativa (instalaciones deportivas, equipamiento, bibliotecas,

laboratorios), apoyos a la formación continuada de los docentes (que en muchos casos son licenciados de universidades públicas) y aumentos salariales a los docentes exitosos, sobre todo si hablan bien inglés. Lo grave es que esta realidad contrasta con la de la mayoría de los colegios públicos en términos de instalaciones, equipamiento y bibliotecas, formación continuada de sus docentes y estancamiento salarial por la dificultad de los ascensos, que hacen que las promesas de “Colombia la más educada” o “Colombia bilingüe” no pasen de ser *slogans* de campaña.

Esta inequidad y desigualdad se refleja en los resultados de las Pruebas Saber 11, como lo muestran los gráficos 2 y 3. En ellos se muestra la relación entre los resultados en las pruebas Saber 11 y el indicador de pobreza o brecha de pobreza. Como se muestra allí, hay una correlación negativa, es decir, a mayor pobreza, menor desempeño educativo.

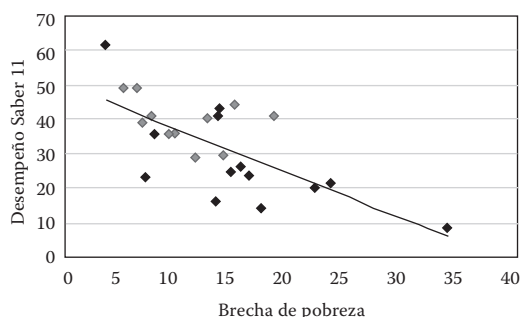
Gráfico 2. Desempeño de las pruebas Saber 11 vs. pobreza por departamentos



Fuente: Dane y Ministerio de Educación. Indicadores por departamentos (2015).

⁵ La revista Dinero realiza cada año un *ranking* de las mejores instituciones educativas de Colombia con base en los resultados promedio que obtuvieron sus estudiantes en las pruebas Saber 11.

Gráfico 3. Desempeño de las pruebas Saber 11 vs. brecha de pobreza por departamentos



Fuente: Dane y Ministerio de Educación. Indicadores por departamentos (2015).

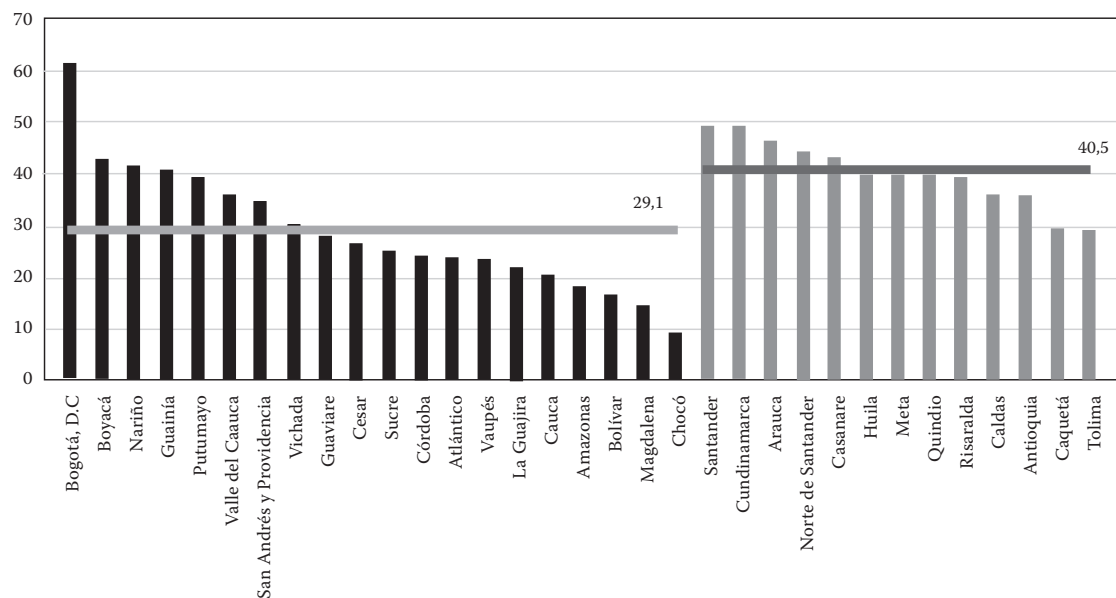
Frente a este panorama, programas como Ser Pilo Paga no solo son un paño de agua tibia frente a una realidad tan cruda, sino que terminan siendo en sí mismos inequitativos y desiguales, ya que, además de jugar con los sueños de los jóvenes de más escasos recursos, para la mayoría inaccesibles por más esfuerzo que hagan, el acceso a un número tan limitado de becas en relación con la tasa bruta de acceso a la educación superior (a través de

un puntaje de corte cada vez mayor) genera prácticas corruptas entre algunos estudiantes que han tenido mejores oportunidades en colegios privados, como jugar con el sistema para buscar una reclasificación del Sisben, lo que incluye mudarse durante el último año del bachillerato a un colegio de algún municipio apartado; y entre algunos que no han tenido esas oportunidades, que incluyen el pago de elevadas sumas por suplantaciones en los exámenes de estado.

La situación se torna más inequitativa si se analizan aquellas regiones donde el desempeño en las pruebas Saber 11 ha disminuido, que corresponden a las regiones más pobres (San Andrés, Cesar, La Guajira, Cauca, Bolívar); lo que se convierte en uno más de los factores de trampa de pobreza.

Además de la relación negativa entre pobreza y desempeño educativo, estos resultados muestran que en la mayoría de los departamentos que votaron por el Sí en el plebiscito por la paz se concentran los niveles más altos de pobreza y los de peor desempeño en las pruebas Saber

Gráfico 4. Resultados de las pruebas Saber 11 por departamentos



Fuente: Ministerio de Educación. Prueba Saber11 (2015).

11⁶. El Gráfico 4 presenta un *ranking* de los resultados de las pruebas Saber 11 para el año 2015 y lo compara con los resultados de la votación por el plebiscito.

La brecha entre las regiones más abandonadas a las cuales no les ha llegado el desarrollo económico y social es evidente. Su desempeño en promedio es menor en 10 puntos. Sin contar a Bogotá, la brecha entre Santander y Chocó es de 40 puntos.

Educación rural

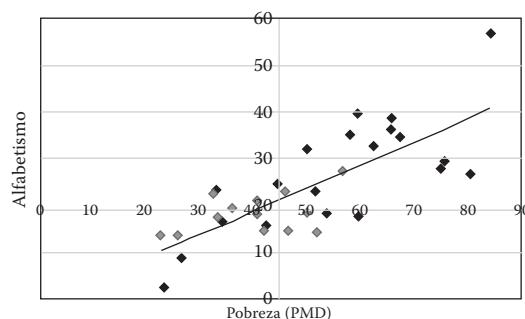
Si bien la población en Colombia se ha concentrado en las principales ciudades por efectos de mayores oportunidades de trabajo, así como fruto del conflicto armado y del desplazamiento forzado vivido de manera particular durante la primera década de los años 2000, el contraste entre atender a grandes poblaciones y el entender la educación como un bien común, como un derecho a la educación de alta calidad, parece presionar a los responsables de la educación urbana a que estos nuevos discursos pierdan validez al momento de diseñar la política educativa para las grandes ciudades y sus barrios circundantes, pues las transferencias apenas permiten mantener una oferta mínima de educación como bien público y parecen forzar la limitación del derecho a la educación de alta calidad al de recibir al menos alguna educación, independientemente de su calidad.

Pero esa misma pérdida de validez de los nuevos discursos afecta a los responsables de la educación rural, aunque por otros motivos. Una de las grandes inequidades en el campo está asociada a las tasas de analfabetismo. Como se muestra en el Gráfico 5, el analfabetismo promedio en el campo es del 23 % mientras que la pobreza rural alcanza el 45.7 %.

⁶ La muestra incluye Bogotá D. C. y 23 departamentos.

Es paradójico, por decir lo menos, que las regiones con un mayor desarrollo socioeconómico sean las que a su vez se resistan a un proceso de paz, al fin de un conflicto armado, que si bien nos ha afectado a todos, pero que ha retrasado el desarrollo en las zonas más pobres del país. La paz no solo debería llevar desarrollo a las regiones más apartadas, sino que es claro que generaría una externalidad positivas en las regiones con más desarrollo.

Gráfico 5. Analfabetismo vs. pobreza rural por departamentos

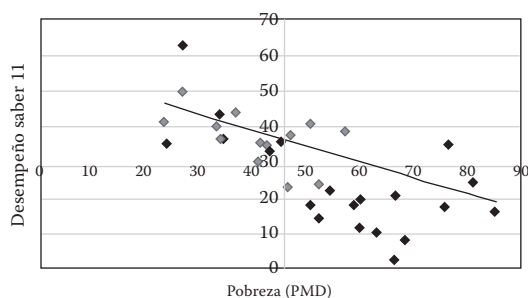


Fuente: Dane. Censo Nacional Agropecuario (2014).

El gráfico muestra cómo la desigualdad y el abandono regional se centran en las regiones más pobres, donde la tasa de analfabetismo es más alta, lo que claramente conlleva a trampas de pobreza persistentes. De igual manera, el gráfico muestra que las regiones donde el analfabetismo ha estado por debajo de la media nacional son las zonas campesinas y ganaderas con mayores y mejores oportunidades en el tiempo, y en dichas regiones en los últimos años se ha concentrado un flujo importante de recursos de regalías mineras.

De la misma manera, los resultados de las pruebas Saber 11 muestran la inequidad y la desigualdad regional rural. En el Gráfico 6 es claro que en las regiones más pobres es donde se concentran los desempeños más bajos en dichas pruebas. Si se pudiera calcular el

Gráfico 6. Desempeño de las pruebas Saber 11 vs. pobreza rural por departamentos



Fuente: Dane. Censo Nacional Agropecuario (2014) y Ministerio de Educación (2015).

desempeño de los departamentos sin contar las ciudades capitales, es muy probable que los resultados del desempeño de las pruebas Saber 11 fueran más bajos.

Es claro también en estos gráficos que la votación geográfica del plebiscito refleja la inequidad de la concentración de las oportunidades económicas, sociales y políticas, frente al persistente abandono estatal de aquellas regiones que más han sufrido el conflicto armado.

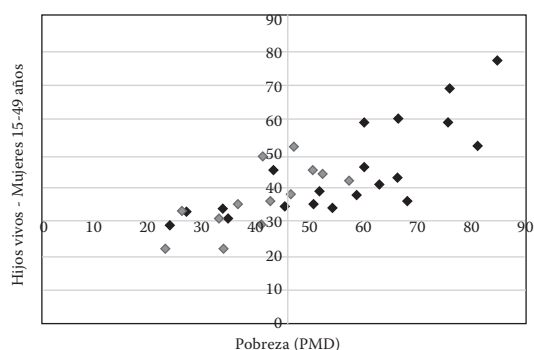
Educación de la mujer: una cuestión de género

Finalmente, si hacemos un análisis desde la perspectiva de género, la situación de inequidad y desigualdad se torna más aguda, y la ideología de género que llamamos “cristiana” hace muy difícil intentar solucionarla. En efecto, una de las consecuencias de la ideología cristiana de género es la oposición al control natal. La tasa global de fecundidad se concentra en aquellas regiones donde hay más pobreza. Asociado a eso, en promedio solo el 20 % de las mujeres en edad fértil llegan a la universidad. Más del 50 % de las mujeres no alcanza a completar la secundaria. Y alrededor del 70 % de las mujeres que no alcanza a completar la secundaria son madres adolescentes.

Esto las coloca en una situación de vulnerabilidad social y de perpetuación de las trampas de pobreza para ellas y sus hijos. Es decir que la trampa de pobreza persiste por al menos dos generaciones.

El Gráfico 7 muestra la relación entre pobreza y el promedio de hijos nacidos vivos en las

Gráfico 7. Hijos por mujer en edad fértil vs. pobreza rural



Fuente: Dane. Censo Nacional Agropecuario (2014). ENDS (2010)

regiones, según la Encuesta Nacional de Demografía.

Una vez más, en las regiones más pobres y más afectadas por el conflicto es donde se concentra el mayor número de hijos nacidos vivos. Es de esperar que allí se concentren las madres adolescentes, con bajo nivel educativo, que no podrán brindarle a sus hijos una educación de alta calidad.

Una vez más, en las regiones más pobres y más afectadas por el conflicto es donde se concentra el mayor número de hijos nacidos vivos.

Financiamiento de la educación superior: barreras de acceso

En un país donde el sistema educativo, en vez de cerrar las desigualdades, tiende a aumentarlas, el ingreso a la educación superior de calidad para la población que vive en las regiones más pobres es claramente una ilusión. El ciclo reforzado de pobreza-educación con bajos desempeños y/o analfabetismo, (posibilidades mínimas de finalización del bachillerato e ingreso a la educación superior), bajo nivel educativo y bajos ingresos que limitan el acceso al financiamiento, tiende a reforzarse y volverse persistente en el tiempo, más aún cuando el permanecer o superar la situación actual implica una o dos generaciones.

Allí, programas de Icetex o las becas-crédito de programas como Ser Pilo Paga, como programas focalizados y con limitación de usuarios y recursos, se vuelven una barrera de acceso a la educación de calidad como un derecho para la gran mayoría de la población. Más aún, en el caso del Icetex, al ser un programa de crédito educativo, se convierte en una carga para aquellos jóvenes que logran estudiar y graduarse bajo esta modalidad pero que no encuentran trabajo o la remuneración baja que reciben limita sus posibilidades de su desarrollo personal y profesional posterior⁷. Carga más pesada y asfixiante para aquellos que ni siquiera lograron graduarse.

En efecto, son numerosos los estudios a nivel internacional que muestran el impacto de financiar los estudios de pregrado a través

de crédito. Minicozzi (2005) y Millett (2003) muestran que la carga de la deuda claramente afecta las decisiones posteriores relacionadas con la inscripción o el desarrollo de programas de posgrado⁸. De igual manera, Baum y O'Malley (2013), y Baum y Schwartz (2006) muestran que los estudiantes que se endeudan para financiar sus estudios de pregrado no solo posponen decisiones de desarrollo profesional posterior, sino que también aplazan sus decisiones de desarrollo personal, como: dejar de vivir con los padres, casarse o tener hijos.

En el caso colombiano, si bien está en mora de hacerse este tipo de estudios, durante los últimos años son más los profesionales que no han podido cumplir sus obligaciones de crédito educativo con el Icetex debido a que sus ingresos como egresados no les alcanzan para cubrir dicha obligación o porque no logran ubicarse laboralmente.⁹

En efecto, para ciudades como Medellín, Pereira, Armenia y Manizales, el desempleo de jóvenes profesionales es altamente preocupante. En las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas el desempleo juvenil alcanza el 17 % y los sectores donde más fácilmente se emplean es en actividades de comercio,

⁷ Kim y Otts (2010) y Malcom y Dowd (2012) muestran la dificultad, para seguir estudios de doctorado, de los estudiantes que se han endeudado para financiar sus estudios de pregrado o maestría. Lightman y Connell (2001) muestran la dificultad del endeudamiento para financiar estudios de secundaria y su impacto en el acceso a la educación superior. Rothstein y Rouse (2010) muestran el impacto de la deuda sobre la elección de qué carrera estudiar. Melguizo et al. (2011) muestran la relación entre endeudamiento y deserción.

⁸ Ver Eide *et al.* (1998), Eksstrom *et al.* (1991) y Fox (1992) para ver el impacto de la deuda en las decisiones de posgrado. Monk (2001) y Millett (2003) muestran que mientras los estudiantes de pregrado están cursando sus carreras sus aspiraciones de adelantar estudios de posgrado son altas.

⁹ El argumento utilizado acerca de que el mercado valida la apuesta educativa, de tal manera que el no encontrar un empleo con un ingreso adecuado al nivel de formación no es una excusa para cumplir con la obligación no parece ser moralmente válido. Los estudiantes del programa de crédito-beca Colfuturo, por efectos de la devaluación, han visto incrementar el monto de su deuda en pesos y las dificultades para que su ingreso mensual les permita cumplir con sus obligaciones.

hoteles y restaurantes. Es estas actividades se contratan jóvenes no calificados o con un nivel educativo de técnico o tecnólogo. En Colombia la mitad de los desempleados son jóvenes menores de 29 años (Dane, 2017).

Junca (2016), en un ejercicio de simulación, muestra el impacto negativo en términos distributivos en la acumulación de riqueza entre individuos que financian su educación con recursos propios e individuos que lo hacen a través de deuda. Este resultado es consistente con los trabajos sobre educación, crecimiento y capital humano, que muestran que para romper las trampas de pobreza y desigualdad, el acceder a una educación de calidad que

permita una acumulación de capital humano implica una acumulación de riqueza previa y/o un nivel educativo alto de los padres que permita un ingreso laboral alto para poder costear los altos costos de una educación de calidad.

Finalmente, programas como Ser Pilo Paga aumentan la desigualdad en la medida en que para la mayoría de las universidades privadas estos estudiantes representan recursos adicionales y estas optan por organizar una estructura de formación paralela¹⁰ donde los estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” no se mezclen socialmente con los estudiantes de altos ingresos.

La educación como un derecho desde la perspectiva de las capacidades

El enfoque de capacidades¹¹ de Sen (1993) y Nussbaum (1988, 1992, 2003) —que tal vez sería mejor denominar “de capacidades y capacidades” o “de capacidades y competencias” en un sentido muy preciso, pues no se ha encontrado una manera apropiada de traducir al español las distinciones que ellos hacen entre “*capacities*” y “*capabilities*”— ha introducido valiosos conceptos para el tratamiento de la educación como bien público, como bien común y como educación de calidad. Este enfoque de capacidades-capabilidades en sus dos variantes, aunque distintas en su concepción, parte del conjunto de capacidades como derechos; además, en el caso de Nussbaum (2003), esos derechos deben estar enmarcados en un ideal de ser humano al cual toda sociedad moderna debe tender, y se extienden de las capacidades basadas en el individuo a las capacidades que se configuran por sus familias, comunidades, grupos y redes de apoyo.

Desde el enfoque de capacidades y capacidades, la educación se ve como un bien común y como un derecho a lo que podríamos denominar “estar bien educado” o “a recibir una educación de calidad”. Esto nos lleva a pensar cuáles bienes de mercado y de no-mercado

son necesarios para que el conjunto de capacidades y capacidades que caracterizan el “estar bien educado” pueda dejar de ser un derecho abstracto y llegara a ser una realidad para todos los colombianos.

En particular para aquellos jóvenes situados en regiones donde tradicionalmente el Estado los ha excluido de este derecho,¹² son necesarios un conjunto de bienes de mercado (materiales, dotación de infraestructura, libros,

¹⁰ La jornada nocturna o cursos separados es una de las estrategias utilizadas. En otros casos la desigualdad social presiona la permanencia de los estudiantes del programa “Ser Pilo Paga” o de crédito Icetex. La Universidad de los Andes es una excepción, en cuanto ha diseñado programas de apoyo explícitamente orientados a impedir que se vayan formando estas estructuras de formación paralela.

¹² Clark (2006), Crocker (1992), Kuklys (2005) y Robeyns (2003, 2005) para mirar el impacto del enfoque de capacidades, sus desarrollos y limitaciones. En particular Robeyns desarrolla una perspectiva de género del enfoque de capacidades.

¹³ En la educación media la cobertura ha bajado. En el mejor de los casos en la parte urbana y cabeceras el derecho a la educación se ha querido suplir sólo con la ampliación de la cobertura.

lápices, cuadernos, computadores, etc.) y de no-mercado (un currículo explícito bien adaptado a su región y una política de formación inicial, actualización y formación continuada de docentes y directivos docentes, en particular en el manejo de las TIC), que serían los mínimos para que el derecho “a estar bien educado” pueda comenzar a ser una realidad. Esto, sin incluir la importancia de la infraestructura necesaria para utilizar las TIC en el desarrollo educativo, pues en muchos de esos lugares todavía no existe ninguna conectividad digna de ese nombre.

La educación para el posconflicto, en particular para las zonas más abandonadas y que más han sufrido la violencia, debe ser la del derecho “a estar bien educado”, con una concepción de la educación no solo como bien público sino como bien común. De manera que los resultados de las Pruebas Saber 11, como uno de los indicadores de calidad, si bien son un indicador, podrían pasar a un segundo plano si podemos verificar el desarrollo de capacidades, capabilidades o competencias del siglo XXI.

Es necesario también, como un bien de tipo no-mercado, avanzar y refinar los índices sintéticos de calidad, como el que propuso el gobierno anterior bajo el nombre de ISCE, que incorporan mediciones de progreso con respecto a los años anteriores y de factores como el clima escolar y el clima del aula. Pero no puede caerse en la trampa de cualquier índice analítico o sintético que busca premiar solo a las instituciones con mayores oportunidades, en vez de dirigir recursos específicos a aumentar las capacidades de las instituciones con bajos desempeños; no deberían continuarse las iniciativas públicas que generan más inequidad y fortalecen la educación privada. Desde este criterio, el gobierno del presidente Santos tuvo un acierto en adoptar el programa Todos a Aprender para las escuelas públicas de menor rendimiento en las pruebas Saber, pero ese tipo de iniciativas pueden caer rápidamente en la trampa de

incentivar la permanencia en los deciles inferiores para no perder el apoyo de los tutores y los materiales educativos.

Claramente, dentro de dichas iniciativas de incremento de capacidades y capabilidades de las instituciones educativas, una perspectiva de género es inevitable. Es necesario contrarrestar explícitamente la ideología cristiana de género y fomentar los discursos y consolidar las prácticas cotidianas de equidad de género por las personas y las instituciones.

El compromiso del Estado por la educación como bien común y el derecho “a estar bien educado” parte del fortalecimiento de la educación pública en todos los niveles. Es así como un primer punto de partida podría ser el desarrollar y adoptar currículos mínimos centrales y currículos adaptados departamentales y regionales, para que la combinación de unidad y diversidad permita que estos currículos se materialicen en un conjunto de textos escolares, softwares y otros materiales educativos con volumen suficiente para abaratar los costos. Estos currículos, textos, softwares y materiales los podrían elaborar las universidades públicas, particularmente las que tienen licenciaturas acreditadas de alta calidad¹³. Los derechos de autor podrían ser del Ministerio de Educación y de las universidades, de manera que la impresión de dicho material sea de muy bajo costo y su difusión en físico o por medios electrónicos permita garantizar libros de texto escolar, softwares y otros materiales educativos a todos los estudiantes de los colegios públicos. Dicha política debe ir acompañada de encuentros de docentes por áreas de conocimiento o por proyectos interdisciplinarios, dirigidos también por las universidades públicas

¹³ Gran parte de los profesores de los colegios privados de calendario B han sido formados en Universidades Públicas. No se puede negar el impacto positivo en la calidad educativa generado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja en el departamento de Boyacá.

regionales. Este esfuerzo en educación primaria y secundaria e puede lograr si se mantiene y fortalece la educación pública universitaria.

La financiación de una propuesta de Estado debe salir de los recursos que ya no tendremos que gastar en la guerra. El compromiso mínimo del Estado debería ser gastar el equivalente al gasto militar de los últimos 20 años, cuando se tomó la decisión de fortalecer las fuerzas militares con el Plan Colombia, transformado ahora en un programa ambicioso de educación de calidad para todos, especialmente para los

que hasta ahora no habían tenido acceso a ella. El compromiso del posconflicto es el desarrollo regional, de la inserción de esas regiones a la vida política, económica, social, cultural y educativa, y el mejor medio para lograr ese desarrollo es una educación no solo como bien público sino como bien común y como derecho no solo a recibir una mínima educación sino una educación de calidad, que lleve a que toda persona de cualquier nivel socioeconómico pueda decir con orgullo que recibió una buena educación.

La educación para el posconflicto, en particular para las zonas más abandonadas y que más han sufrido la violencia, debe ser la del derecho “a estar bien educado”, con una concepción de la educación no solo como bien público sino como bien común.

Referencias

- Baum, S. and O'Malley, M. (2003). College on credit: How borrowers perceive their education debt. *Journal of Student Financial Aid*, 33(3): 7–19.
- Baum, S. and Schwartz, S. (2006). *How much debt is too much? Defining benchmarks for manageable student debt*. The College Board. www.collegeboard.com.
- Bonilla, L. (2014). Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. En “Educación y desarrollo regional en Colombia. Sánchez y Otero (Ed). Banco República.
- CESU (2014). Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).
- Clark, D (2006). The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances. En: *The Elgar Companion to Development Studies*. Ed. por D Clark. Cheltenham: Edward Elgar.
- Crocker, D (1992). Functioning and Capability. The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic. *Political Theory* 20 (4), 584–612.
- Dane. (2014). Censo Nacional Agropecuario.
- Dane. (2017). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- Eide, E., Brewer, D., and Ehrenberg, R. (1998). Does it pay to attend an elite private college? Evidence on the effects of undergraduate college quality on graduate school attendance. *Pergamon Economics of Education Review*, 17(4): 371–376.
- Eksgtrom, R., Goertz, M., Pollack, J., and Rock, D. (1991). Undergraduate debt and participation in graduate education. GRE Board Report No. 86-05R.
- Fox, M. (1992). Student debt and enrollment in graduate and professional school. *Applied Economics*, 24: 669–677.
- Junca, G. (2016). Análisis de desempeño en las pruebas Saber 11 para Bogotá, D.C. a través

- de la metodología de modelos HGLM. Mimeo. P. 40.
- Kim, D. and Ottis, C. (2010). The effect of loans on time to doctorate degree: Differences by race/ethnicity, field of study, and institutional characteristics. *The Journal of Higher Education*, 81(1), 1-32.
- Kuklys, W (2005). Amartya Sen's Capability Approach Studies in Choice and Welfare. Berlin: Springer.
- Lightman, E. and Connell, L. (2001). Student debt and access to higher education: An example from ontario. *Canadian Social Work Review / Revue canadienne de service social*, 18(1): pp. 131-149.
- Malcom, L. and Dowd, A. (2012). The impact of undergraduate debt on the graduate school enrollment of stem baccalaureates. *The Review of Higher Education*, 35(2): 265-305.
- Melguizo, T., Torres, F., and Haider, J. (2011). The association between financial aid availability and the college dropout rates in colombia. *Higher Education*, 62(2): pp. 231-247.
- Millett, C. M. (2003). How undergraduate loan debt affects application and enrollment in graduate or first professional school. *The Journal of Higher Education*, 74(4): 386-427.
- Minicozzi, A. (2005). The short term effect of educational debt on job decisions. *Economics of Education Review*, 24: 417-430.
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). Encuesta de Demografía y Salud (EDS)
- OCDE (2008). *Latin America Economic Outlook 2009*. OCDE. Paris.
- OCDE (2011). *Investment Policy Review. Colombia 2012*. OCDE. Paris.
- OCDE (2012). *La educación superior en Colombia*. OCDE-Banco Mundial.
- Mora, A. and Múnera, L. (2014). Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria). Working Paper. <http://palabrasalmargen.com>.
- Nussbaum, M (1988). Nature, Function, and Capability: Aristotle on Political Distribution. En: *Oxford Studies in Ancient Philosophy Suppl.* 145-184.
- Nussbaum (1992). Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism. *Political Theory*, 20(2), 2002-246.
- Nussbaum, M (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59.
- Nussbaum, M. y A. Sen. (Eds.). (1993). *Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Robeyns, I. (2003). Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities. *Feminist Economics*, 9(2-3), 61-92.
- Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-114.
- Rothstein, J. and Rouse, C. (2011). Constrained after college: Student loans and early-career occupational choices. *Journal of Public Economics*, 95:149-163.
- Sen, A. (1993). Capability and Well-Being. *The Quality of Life*. Nussbaum y Sen. (Eds.). Oxford: Clarendon Press, págs. 30-53.
- Stiglitz, J. (2003). *The roaring nineties: a new history of the world's most prosperous decade*. New York: W.W. Norton & Company
- UNESCO (2015). *Rethinking Education*. Towards a global common good. Fontenay. Unesco.